Deutscher Bundestag **Drucksache 16/4187**

16. Wahlperiode 31. 01. 2007

Antrag

der Abgeordneten Gudrun Kopp, Martin Zeil, Jens Ackermann, Christian Ahrendt, Daniel Bahr (Münster), Uwe Barth, Rainer Brüderle, Ernst Burgbacher, Patrick Döring, Mechthild Dyckmans, Jörg van Essen, Otto Fricke, Horst Friedrich (Bayreuth), Dr. Edmund Peter Geisen, Hans-Michael Goldmann, Miriam Gruß, Dr. Christel Happach-Kasan, Heinz-Peter Haustein, Elke Hoff, Birgit Homburger, Dr. Werner Hoyer, Michael Kauch, Hellmut Königshaus, Dr. Heinrich L. Kolb, Jürgen Koppelin, Heinz Lanfermann, Sibylle Laurischk, Harald Leibrecht, Ina Lenke, Michael Link (Heilbronn), Horst Meierhofer, Patrick Meinhardt, Jan Mücke, Dirk Niebel, Hans-Joachim Otto (Frankfurt), Detlef Parr, Cornelia Pieper, Gisela Piltz, Jörg Rohde, Dr. Hermann Otto Solms, Dr. Max Stadler, Dr. Rainer Stinner, Carl-Ludwig Thiele, Florian Toncar, Christoph Waitz, Dr. Claudia Winterstein, Dr. Volker Wissing, Hartfrid Wolff (Rems-Murr), Dr. Guido Westerwelle und der Fraktion der FDP

Mehr Wettbewerb für die deutschen und europäischen Energiemärkte – Europäischen Impuls aufnehmen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Die Europäische Kommission hat am 10. Januar 2007 in ihrer Mitteilung an den Europäischen Rat und das Europäische Parlament (KOM (2007) 1) dem europäischen Energiebinnenmarkt ein schlechtes Zeugnis ausgestellt. Die Kommission kommt zu dem Ergebnis, dass es bislang nicht gelungen ist, einen solchen einheitlichen Energiebinnenmarkt in Europa herzustellen. Sie befürchtet darüber hinaus, dass angesichts dieser Fehlentwicklungen europäische Regierungen zunehmend auf Preiskontrollen zurückgreifen könnten, was den bisher erreichten Grad an Liberalisierung und Wettbewerb zusätzlich in Frage stellen würde.

Diese Entwicklung ist insbesondere auch in Deutschland zu beobachten, wo einzelne Bundesländer beabsichtigen, das Auslaufen der Preisaufsicht für Tarifkunden nach der Bundestarifordnung Elektrizität (BTOElt) zum 1. Juli 2007 zu verhindern. Parallel hierzu arbeitet der Bundesminister für Wirtschaft und Technologie an einer Verschärfung der kartellrechtlichen Missbrauchsaufsicht mittels einer Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen (GWB). Die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht soll funktionierenden, ungehinderten und diskriminierungsfreien Wettbewerb ermöglichen und den Missbrauch von Marktmacht sowie die Koordination und Begrenzung des Wettbewerbsverhaltens unabhängiger Marktteilnehmer bekämpfen. Nach den Vorschlägen des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie soll das Kartellrecht nun um den Mechanismus der Kosten- bzw. Preiskontrolle ausschließlich für den Energiesektor erweitert werden. Der vom Bundesminister für Wirtschaft und Tech-

nologie vorgelegte Entwurf bietet jedoch weder für die Hauptursachen der Wettbewerbsprobleme, insbesondere der marktbeherrschenden Stellung der großen Energiekonzerne, noch für die beabsichtigte Stärkung der Missbrauchsaufsicht zielführende Lösungen. Die Monopolkommission beklagt schon seit langem, dass die Missbrauchsaufsicht die in sie gesetzten Erwartungen nicht erfüllen kann. Die fortschreitende Konzentration und die Mängel am bestehenden wettbewerbspolitischen Instrumentarium lassen deshalb eine Fortentwicklung und eine Stärkung der Missbrauchsaufsicht des Kartellamtes generell als notwendig erscheinen.

Vor diesem Hintergrund und in Anbetracht der Ergebnisse des Wettbewerbsberichtes der EU-Kommission sind die vorgeschlagenen Maßnahmen unzureichend. Im Bericht der Kommission wird festgestellt, dass die größten Wettbewerbshemmnisse in den nach wie vor hohen Konzentrationsgraden auf den Märkten der Mitgliedstaaten und einer unzureichenden Verknüpfung dieser Einzelmärkte zu einem europäischen Energiebinnenmarkt zu suchen sind. Insofern können alle diejenigen Instrumente, die ex post bei Preisen und Kosten ansetzen, die zugrunde liegenden Fehlentwicklungen im Bereich der Marktstrukturen nicht bereinigen. Sie können sogar kontraproduktiv wirken, weil sie Zweifel an der politischen Ernsthaftigkeit im Hinblick auf die Herstellung wettbewerblicher und liberalisierter Energiemärkte wecken und somit insbesondere neue Anbieter von einem Markteintritt abschrecken.

Die Europäische Kommission hat in ihrem Wettbewerbsbericht ferner die unzureichenden Ergebnisse im Bereich der Entflechtung von Energieerzeugung und Vertrieb einerseits sowie der Übertragung und Verteilung andererseits kritisiert und weit reichende Vorschläge zur stärkeren Entflechtung unterbreitet. So schlägt sie eine eigentumsrechtliche Entflechtung vertikal integrierter Energiekonzerne oder zumindest die Gründung eines unabhängigen Systembetreibers vor. Sie verkennt allerdings, dass die gegenwärtig in Deutschland geltende diesbezügliche Rechtslage gemäß Energiewirtschaftsgesetz (EnWG) auf entsprechende europäische Richtlinien zurückgeht, die z. T. erst zum 1. Juli dieses Jahres umzusetzen sind. Hier ist auch die europäische Ebene in der Pflicht, allen beteiligten Unternehmen, Regulierungsbehörden und Regierungen zumindest ein Mindestmaß an Planungssicherheit zuzubilligen. Gesetzliche Regelungen zur Entflechtung sollten erst dann novelliert werden, wenn die bestehenden ihre Untauglichkeit unter Beweis gestellt haben, also zunächst einmal überhaupt in Kraft getreten sind.

Als weiteren Schwachpunkt des europäischen Energiebinnenmarktes hat die EU-Kommission die bisher mangelhafte Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden ausgemacht, die der Herstellung einer europäischen Energieinfrastruktur bzw. ihrer Öffnung für den Wettbewerb im Wege gestanden habe.

Damit Deutschland aber im Zuge der europäischen Ratspräsidentschaft konstruktiv an einer europäischen Energiestrategie mitwirken kann, müssen zuvorderst die Wettbewerbsprobleme auf dem nach wie vor relevanten nationalen Markt beseitigt und die europäischen Impulse für die Herstellung eines einheitlichen Energiebinnenmarktes in Europa aufgenommen werden.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. endlich ein konsistentes energiepolitisches Gesamtkonzept vorzulegen, das den Herausforderungen der Versorgungssicherheit, Umweltverträglichkeit und Wirtschaftlichkeit gleichermaßen Rechnung trägt. Ein solches nationales Energieprogramm ist die Voraussetzung, um überhaupt auf europäischer Ebene eine energiepolitische Gemeinschaftskonzeption mitzugestalten;
2. sich nachhaltig dafür einzusetzen, dass eine Fortschreibung der Preisaufsicht für Tarifkunden über den 1. Juli 2007 hinaus verhindert wird. 75 Prozent des

Tarifkundenpreises beruhen auf genehmigten Netzentgelten und staatlich initiierten Lasten. Diese Genehmigungsverfahren waren deshalb in der Vergangenheit nicht nur wirkungslos, sie schaden auch dem Wettbewerb, weil sie das Vertrauen neuer Marktteilnehmer in die wettbewerbliche Gestaltung der deutschen Energiemärkte untergraben;

3. bei der Novellierung des Gesetzes gegen Wettbewerbsbeschränkungen auf eine sektorspezifische Regelung und auf eine zeitliche Befristung der Geltungsdauer zu verzichten sowie durch eine genaue Definition des Kostenbegriffs und den Verzicht auf das Konzept des Vergleichsmarktprinzips für Rechtssicherheit zu sorgen;

4. diejenigen dirigistischen energiepolitischen Instrumente, die tief greifende Eingriffe in Unternehmensentscheidungen zum Energieerzeugungsmix darstellen, zu beseitigen (wie zum Beispiel die Kohleprivilegierung im Nationalen Allokationsplan für den Emissionshandel oder die im Atomgesetz enthaltenen Regelungen zum vorzeitigen Ausstieg aus der Nutzung der Kernenergie) oder auf eine wettbewerbskonforme Grundlage zu stellen (wie insbesondere das Erneuerbare-Energien-Gesetz). Es kann nicht Aufgabe der Politik sein, bestimmte technologische Verfahren auszuschließen. In liberalisierten Märkten sollten dies unternehmerische Entscheidungen sein, jedenfalls solange alle rechtlichen und sicherheitstechnischen Auflagen beachtet werden;

5. hinsichtlich der Option einer eigentumsrechtlichen Entflechtung vertikal integrierter Energieversorgungsunternehmen die bisherigen Resultate der Entflechtung gemäß der Energierechtsnovelle von 2005, die z. T. erst in diesem Jahr wirksam werden, zunächst einmal zu evaluieren, bevor weitere Schritte – wie z. B. die Installierung eines unabhängigen Netzbetreibers – erwogen werden;

6. sich auf Grundlage des Antrages der Fraktion der FDP „Engpässe beim grenzüberschreitenden Stromhandel abbauen – Wettbewerb auf dem Elektrizitätsmarkt intensivieren“ (Bundestagsdrucksache 16/3346) für einen nachhaltigen Abbau der Hemmnisse beim grenzüberschreitenden Stromhandel einzusetzen und auf die Realisierung wettbewerbsfördernder Methoden in diesem Sektor hinzuwirken;

7. sich auf europäischer Ebene für eine Ausweitung der Zusammenarbeit der nationalen Regulierungsbehörden einzusetzen. Der europäische Energiebinnenmarkt benötigt zwar keine europäische Regulierungsbehörde, jedoch sind verbindliche, europäisch harmonisierte Regeln für die Marktakteure – insbesondere im Bereich des grenzüberschreitenden Handels – von entscheidender Bedeutung. Deshalb ist insbesondere zu prüfen, inwieweit das Europäische Netzwerk Unabhängiger Regulierer (ERGEG) zukünftig stärker formalisiert und gestärkt werden kann;

8. auf der Grundlage des Berichtes der Bundesnetzagentur nach § 112a EnWG die Verordnung zur Einführung der Anreizregulierung nach § 21a EnWG schnellstmöglich vorzulegen, damit diese – wie bisher vorgesehen – zum 1. Januar 2008 in Kraft treten kann. Eine Verschiebung der Einführung einer Anreizregulierung ist ebenso überflüssig wie schädlich für den Wettbewerb auf den deutschen Energiemärkten;

9. schnellstmöglich eine Kraftwerksanschlussverordnung vorzulegen, die den vollständig diskriminierungsfreien Anschluss neuer Kraftwerke an das Übertragungsnetz gewährleistet. Hierbei muss die Frage des Anschlusses sachlich getrennt werden von der Frage der Bewirtschaftung etwaiger daraus resultierender Netzengpässe. Vorrechte für bestehende Kraftwerke darf es nicht geben. Nur so können neue Anbieter den Schritt auf den vermachteten deutschen Erzeugermarkt wagen und sich wirksamer Wettbewerb entwickeln;

10. zu prüfen, inwieweit die in der Energierechtsnovelle von 2005 vorgesehene De-minimis-Klausel für Energieverteilungsunternehmen, die weniger als 100 000 Endkunden versorgen, wonach diese von den meisten Entflechtungsanforderungen befreit sind, sachgerecht ist. Gegebenenfalls ist eine spürbare Senkung dieser Schwelle vorzunehmen, um insbesondere den Besonderheiten der deutschen Marktstrukturen Rechnung zu tragen und den Wettbewerb zu befördern.

Berlin, den 31. Januar 2007

Dr. Guido Westerwelle und Fraktion

Begründung

Die seit 1998 in Deutschland und Europa schrittweise vorangetriebene Liberalisierung der Energiemärkte litt insbesondere in Deutschland an einer häufig erratischen Vorgehensweise. Teilweise wurden die zentralen Wettbewerbsprobleme jahrelang vernachlässigt. Hier sind insbesondere die verspätete Einführung einer Netzregulierung und die damit verhinderte Herstellung diskriminierungsfreien Netzzugangs zu nennen. Teilweise wurde die Marktkonzentration in Deutschland durch politische Entscheidungen, wie z. B. die E.on-Ruhrgas-Fusion, bewusst und gegen den Rat der Wettbewerbsbehörden gefördert. Zusätzlich war die deutsche Energiepolitik in den vergangenen Jahren von einer rein ideologisch motivierten, dirigistischen Vorgehensweise geprägt, im Zuge derer der Gesetzgeber an vielen Stellen in die Märkte eingegriffen und zu großen Kostensteigerungen beigetragen hat.

Die EU-Kommission hat mit ihrer jüngsten Sektorenuntersuchung noch einmal sehr deutlich gemacht, dass die Hauptprobleme, nämlich die hohe Marktkonzentration in den Mitgliedstaaten, deren Abschottung untereinander durch normative und physische Hürden in Form mangelhaft ausgebauter Grenzkuppelstellen, die noch immer unzureichende Gewährleistung diskriminierungsfreier Nutzung der natürlichen Monopole im Netzbereich sowie ein großer Mangel an Markttransparenz nach wie vor nicht zufrieden stellend gelöst sind. Hierzu bedarf es gerade in Deutschland, wo die vier großen Verbundunternehmen nach wie vor über 80 Prozent der Erzeugungskapazität (und sogar 96 Prozent der Grundlastkraftwerke) kontrollieren, endlich entschiedener Anstrengungen, aber eben auch einer ebenso entschiedenen Umsetzung der diesbezüglich bereits getroffenen energierechtlichen Entscheidungen. So müssen die entsprechenden Verordnungen zum EnWG (Kraftwerksanschluss, Anreizregulierung), mit denen das Gesetz erst seine volle Wirkung entfalten kann, endlich vorgelegt und implementiert werden, bevor über neuartige Instrumente der Netzregulierung nachgedacht wird.

Zugleich müssen all diejenigen Initiativen unterbleiben, die eine Abkehr vom Prinzip freier Wettbewerbsmärkte auch im Energiesektor befördern. Preiskontrollen und die staatliche Prüfung von Kostenstrukturen, wie dies mit der Novellierung des GWB geplant ist, schaffen keinen Wettbewerb, sie verhindern ihn. Dazu muss es mit der Novellierung des GWB eine genaue Definition des Kostenbegriffes geben, da ein nicht genau definierter Kostenbegriff, der unter anderem die Opportunitätskosten vernachlässigt und eine Abgrenzung zwischen kurz- und langfristigen sowie variablen und fixen Kosten unklar lässt, für erhebliche Rechtsunsicherheit sorgen wird. Zudem würde ein Vergleich von Unternehmen auf unterschiedlichen Märkten bzw. ein Vergleich zwischen in- und aus-

ländischen Märkten nicht nur zu einer Zunahme der Bürokratie auf den Vergleichsmärkten führen, sondern auch an den unüberwindbaren Informationsasymmetrien scheitern. Darüber hinaus sollte mit der Novellierung des GWB auf eine sektorspezifische Regelung und damit ein neues „Sonderkartellrecht" für den Energiesektor verzichtet werden. Noch mit der 6. GWB-Novelle Ende der neunziger Jahre hatte der Gesetzgeber Sonderregelungen für den Energiebereich abgeschafft. Einerseits von der Energiewirtschaft im Wege der Liberalisierung Wettbewerb zu fordern und die Bereichsausnahmen zu streichen, dann aber andererseits unter Bezugnahme auf die Besonderheiten dieses Sektors Sonderregelungen zu schaffen, ist widersprüchlich und nicht konsistent. Da dieses Instrument erst wirken muss, sollte auch im Rahmen der Rechtsicherheit auf eine zeitliche Befristung verzichtet werden. Das bedeutet aber insgesamt nicht, dass die kartellrechtliche Missbrauchsaufsicht nicht durch umsichtige und maßvolle Instrumente gestärkt werden kann, eine Abkehr vom Prinzip der Preisbildung auf wettbewerblichen Märkten aber darf es nicht geben.

Langfristig werden Unternehmen und Verbraucher in Deutschland nur dann in ähnlicher Weise von einer Liberalisierung der Energiemärkte profitieren können wie dies z. B. auf den Telekommunikationsmärkten der Fall war, wenn der Gesetzgeber sich zurückbesinnt auf eine klare ordnungspolitische Rahmensetzung. Diese muss dort eingreifen, wo Wettbewerb sich aufgrund von natürlichen Monopolen oder Informationsasymetrien nicht wirksam entwickeln kann. Bewusste Eingriffe in die Preisgestaltung oder die Produktionsweise des Gutes Energie sollten dagegen nach Möglichkeit unterbleiben bzw. durch marktkonforme Instrumente erfolgen.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Amsterdamer Str. 192, 50735 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Telefax (02 21) 97 66 83 44
ISSN 0722-8333